

ISSN : NO. 0854-2031

TERAKREDITASI BERDASARKAN SK.DIRJEN DIKTI NO.55a/DIKTI/KEP/2006

## PERKEMBANGAN DEMOKRASI DI NEGARA INDONESIA

Benny Bambang Irawan \*

### ABSTRACT

Democracy born due to equality before the law and protection of human right, starting from American Declaration 1776 and France 1789. The Democracy development concept conforms with the changing of constitution in force conceptually, each constitution forms understanding and ordering democracy follows the vision of constitution maker. Historisly, the application of democracy concept has many changed. The state convention has changed democracy concept contraction many times. The state has dominant rule for democracy execution by state executor. The configuration of politic with basic thinking toward the democracy changing in concept and execution.

**Kata Kunci :** Demokrasi, Negara Indonesia.

### PENDAHULUAN

Demokrasi merupakan tatanan hidup bernegara yang menjadi pilihan negara-negara di dunia pada umumnya. Demokrasi lahir dari tuntutan masyarakat barat akan persamaan hak dan kedudukan yang sama di depan hukum. Hal ini terjadi karena pada masa sebelum adanya deklarasi Amerika dan Perancis, setiap warga dibeda-bedakan kedudukannya baik di depan hukum maupun dalam tatanan social masyarakat.

Demokrasi yang berasal dari kata *demos* dan *kratos* berarti pemerintahan dari untuk oleh rakyat. Amin Rais <sup>1)</sup> mengartikan demokrasi sebagai dasar hidup bernegara pada umumnya yang memberikan pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan

ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya termasuk dalam menilai kebijaksanaan pemerintah negara oleh karena kebijaksanaannya tersebut menentukan kehidupan rakyat. Dengan demikian demokrasi adalah pemerintahan yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kekuasaan rakyat. Atau jika ditinjau dari sudut organisasi ia berarti sebagai suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Dalam praktek pelaksanaannya, demokrasi yang memposisikan rakyat dalam penentuan kebijakan negara, sering bergeser ketika peranan negara yang terwujud dalam pemerintahan melakukan langkah-langkah yang berusaha membatasi hakekat kehendak dan kekuasaan rakyat dalam penyelenggaraan negara. Langkah-langkah tersebut dicapai melalui perubahan konstitusi ataupun

\*) Benny Bambang Irawan, Telp. 081 2286 1732 Dosen Fakultas UNTAG Hukum Semarang

1) Amin Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik*, LP3ES, Jakarta, 1986 hal. 5.

produk perundang-undangan yang dibuat rezim yang berkuasa. Gerakan konstitusional maupun yuridis formal dipergunakan untuk merubah dan membatasi ruang berlakunya demokrasi.

Perjalanan sejarah demokrasi di Indonesia telah membuktikan bahwa tidak selamanya demokrasi dilaksanakan sesuai dengan konstitusi. Kenyataan silih bergantinya sistem demokrasi di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai lahirnya Maklumat Wakil Presiden Nomor X, demokrasi terpimpin, demokrasi Pancasila, sampai pada munculnya reformasi menunjukkan betapa dominannya peranan (pemerintahan) negara dalam memberikan warna terhadap sistem demokrasi di Negara Indonesia. Sementara rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara dipaksa mengikuti kemauan dan kekuatan elite politik yang sedang berkuasa dalam menjalankan demokrasi.

Tulisan ini mencoba mengetengahkan konsep dan penerapan demokrasi yang pernah berlangsung di Indonesia. Suatu pergulatan politik dalam tataran konsepsional suatu konstitusi dengan konfigurasi politik yang ditandai oleh kemauan kekuasaan pemerintahan negara dalam mengartikulasikan demokrasi menurut pemahaman mereka.

Alasan yang mendasari penulisan ini adalah bahwa pilihan terhadap demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan tindakan yang tepat guna mengontrol kekuasaan negara melalui proses penentuan kebijakan Negara. Konstitusi telah meneguhkan pengertian demokrasi secara yuridis namun dalam kehidupan politik berlaku dalil bahwa realitas konsep dan pelaksanaan demokrasi sangat ditentukan oleh *political will* pemerintahan Negara. Pergeseran konsep dan pelaksanaan demokrasi senantiasa dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang ada.

Permasalahan yang menjadi fokus

pembahasan adalah, (1) Bagaimana perkembangan konsep demokrasi dalam suatu Negara hukum?, (2) Bagaimana perkembangan demokrasi di Indonesia?

## PEMBAHASAN

### Perkembangan Konsep Demokrasi Dalam Suatu Negara Hukum

Pemahaman antara demokrasi dan Negara hukum tidak dapat dipisahkan, karena keduanya saling terkait dan bahkan sebagai prasyarat bahwa Negara hukum pastilah Negara yang demokrasi. Negara hukum adalah Negara yang demokratis karena kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat.

Aristoteles berpendapat bahwa pengertian Negara Hukum itu timbul dari polis yang mempunyai wilayah negara kecil, seperti kota dan berpenduduk sedikit, tidak seperti negara-negara sekarang ini yang mempunyai wilayah luas dan berpenduduk banyak (*vlakte staat*). Dalam polis itu segala urusan negara dilakukan dengan musyawarah (*ecclesia*), dimana seluruh warga negaranya ikut serta dalam urusan penyelenggaraan negara.

Kemudian muncul teori-teori kedaulatan yang monistis, yaitu teori kedaulatan untuk menopang paham negara dengan kekuasaan mutlak. Inti konsep ini adalah bahwa kekuasaan negara merupakan kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas dan dapat memaksakan perintah-perintahnya. Konsep ini<sup>2</sup> menimbulkan tindakan sewenang-wenang dari raja berupa penindasan terhadap hak-hak asasi manusia, sehingga mendapat reaksi dan tantangan dari aliran pluralis politik yang menyangkal kekuasaan tertinggi dan tidak terbatas dari negara (penguasa negara).

Dari reaksi dan tantangan tersebut

---

2 Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta (Ed), *Filsafat Hukum, Mazhab dan Refleksinya*, Remadja Karya, Bandung, 1989 hal. 181.

muncul teori pembagian kekuasaan yang dipelopori oleh John Locke, Montesquieu, dan Jean Jacques Rousseau. Teori ini membagi kekuasaan menjadi tiga kekuasaan dalam negara yaitu kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif, yang kemudian terkenal dengan nama teori *trias politica*.

Kemudian pada abad ke-17 dan ke-18 muncul konsep negara hukum (*rechtsstaat*). Konsep ini berintikan bahwa kekuasaan penguasa harus dibatasi agar tidak dapat berbuat sewenang-wenang terhadap rakyatnya. Pembatasan itu terjadi dengan adanya supremasi hukum yaitu bahwa semua tindakan penguasa negara harus berdasar dan berakar pada hukum.

Sejarah perkembangan demokrasi modern tidak dapat dilepaskan dari perkembangan yang terjadi pada abad ke 19 di Eropa dan Amerika yaitu dengan adanya deklarasi tahun 1776 di Amerika dan di Perancis Tahun 1789. Kedua deklarasi ini merupakan perkembangan yang revolusioner terutama di bidang hak asasi manusia dan kedudukan yang sama di depan hukum, meskipun hal ini telah dikenal jauh sebelum adanya kedua Revolusi tersebut. Dari perkembangan tersebut muncul tuntutan-tuntutan bahwa kekuasaan Negara tidak di tangan Raja tetapi di tangan rakyat.

Revolusi yang terjadi di barat itu membawa pengaruh besar dalam tataran pemikiran dan kehidupan manusia. Revolusi ini didasarkan pada kondisi-kondisi nyata di barat, karena terjadinya perbedaan-perbedaan kelas di masyarakat, kekuasaan absolute negara dan juga gereja, telah menjadikan mereka sadar bahwa terdapat jurang pemisah di dalam masyarakat, antara warga yang satu dengan yang lain.

Revolusi ini juga melahirkan negara-negara modern demokratis yang mana prinsip-prinsip hak-hak asasi manusia dan kedudukan yang sama di depan hukum (*equality before the law*)

adalah unsur-unsur yang mutlak harus ada dan tidak dapat diganggu gugat. Revolusi ini didasarkan pada kepentingan, kebutuhan dan kondisi masyarakatnya yang tertindas. Namun demikian revolusi ini pula telah melahirkan kelas-kelas baru antara pengusaha dan buruh dengan keadaan yang berbeda, sementara negara tidak boleh mencampuri kepentingan dan urusan individu.

Dalam sejarah ketata negaraan selanjutnya dikenal negara hukum dalam arti sempit atau formal dan ajaran luas atau material. Negara hukum formal kerjanya hanya menjaga agar jangan sampai ada pelanggaran terhadap keamanan dan ketertiban seperti yang telah ditentukan oleh hukum tertulis (undang-undang). Negara hanya bertugas melindungi jiwa, harta benda atau hak-hak asasi manusia secara pasif dan tidak turut serta dalam bidang perekonomian dan kesejahteraan rakyatnya. Negara yang model seperti itu disebut sebagai negara penjaga malam. Negara hukum dalam arti luas ialah negara yang terkenal dengan istilah *welfare state* yang bertugas menjaga keamanan dalam arti luas yaitu menyangkut kesejahteraan umum berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil sehingga hak-hak asasi manusia benar-benar terjamin.

Konsep Negara Hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20. Di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl menyebutnya dengan istilah *Rechtsstaat*, sedangkan di negara-negara Anglo Saxon, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*.

Menurut F.J. Stahl merumuskan unsur-unsur *Rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut :

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;

- c. pemerintahan berdasarkan peraturan;
- d. adanya peradilan administrasi.

Dalam perkembangan negara hukum, unsur-unsur yang dikemukakan oleh Stahl tersebut kemudian mengalami penyempurnaan yang secara umum dapat dilihat sebagai berikut :<sup>3</sup>

1. Yang didasarkan atas kedaulatan rakyat.
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechterlijke controle*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif.
6. Adanya peran yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah.
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Menurut Sri Soemantri, bahwa suatu Negara hukum harus memenuhi syarat-syarat:

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan;
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia;
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam Negara;
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.<sup>4</sup>

Pandangan ini tidak lepas dari

---

3 Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hal. 4

sejarah munculnya Negara demokrasi (modern) karena munculnya Negara demokrasi itu seiring dengan pengakuan persamaan hak di depan hukum (*equality before the law*) dan hak-hak asasi manusia, sehingga Negara hukum yang demokratis bercirikan pula adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum untuk menghindari kekuasaan sewenang-wenang penguasa dan adanya badan peradilan yang bebas dan tidak memihak. A. Hamid S. Attamimi, yang mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak satu negarapun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya “negara berdasar atas hukum”<sup>5</sup>

Adapun unsur-unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut:

- a. supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy of predominance of regular law*);
- b. kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by ordinary law courts*);
- c. adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of constitution, the rules which in foreign countries naturally form parts of a constitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the countries*);<sup>6</sup>

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam negara hukum tersebut di atas, baik *Rechtsstaat* maupun *Rule of Law* mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap

---

4 Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hal.19.

5 *op.cit.*, hlm. 5

6 Marbun, *Peradilan Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003 hal. 7

hak asasi manusia yang telah diimpikan berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu, karena terpusatnya kekuasaan negara secara mutlak kepada satu tangan, yakni raja atau negara (*absolut*). Karena itu adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan dihadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintahan bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by laws, not by men*).

### **Perkembangan Demokrasi di Indonesia.**

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan, Indonesia sering mengalami perubahan berlakunya Undang-Undang Dasar. Mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUD 1950, kembalinya UUD 1945 dan sampai dengan UUD 1945 setelah diamandemen pada tahun 2002. Secara konsepsional, masing-masing UUD merumuskan pengertian dan pengaturan hakekat demokrasi menurut visi penyusun konstitusi yang bersangkutan.

Pada awal kemerdekaan ketika UUD 1945 menjadi hukum dasar tertulis bagi segenap bangsa Indonesia, muncul pergeseran gagasan ketatanegaraan yang mendominasi pemikiran segenap pemimpin bangsa. Semula gagasan tentang peranan negara dan peranan masyarakat dalam ketatanegaraan lebih dikedepankan. Gagasan itu disebut *gagasan pluralisme*. Selanjutnya dengan melihat realita belum mungkin dibentuknya lembaga-lembaga

negara seperti dikehendaki UUD 1945 sebagai aparatur demokrasi yang pluralistik, muncullah *gagasan organisme*. Gagasan tersebut memberikan legitimasi bagi tampilnya lembaga MPR, DPR, DPA untuk sementara dilaksanakan Presiden dengan bantuan Komite Nasional<sup>7</sup>.

Anehnya tindakan darurat yang bersifat sementara dan pragmatis tersebut dirumuskan dalam Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945. Jangka waktu yang membatasi kekuasaan Presiden dan Komite Nasional dalam menjalankan fungsi-fungsi lembaga negara itu adalah sampai dengan masa enam bulan setelah berakhirnya Perang Asia Timur Raya. Kemudian MPR yang terbentuk berdasar hasil pemilihan umum oleh konstitusi diperintahkan bersidang untuk menetapkan UUD yang berlaku tetap. Tindakan tersebut wajib dilakukan MPR dalam enam bulan setelah lembaga yang bersangkutan terbentuk.

Kita tahu bahwa UUD 1945 pada awal kemerdekaan disusun oleh sebuah panitia yakni Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Secara konstitusional seharusnya UUD ditetapkan oleh MPR dan bukan oleh PPKI. Patut apabila berdasarkan sejarah penyusunannya dan redaksi Pasal II Aturan Peralihan, dikatakan bahwa UUD 1945 adalah UUD yang bersifat sementara. Kenyataan tersebut senada dengan ucapan mantan Presiden Soekarno ketika berpidato di depan BPUPKI dan PPKI.

Rupa-rupanya gagasan pluralisme demikian dominan dikalangan elite politik Indonesia. Terbukti ketika tanpa menunggu enam bulan setelah Perang Pasifik muncullah pemikiran untuk segera mengakhiri pemusatan kekuasaan yang dimiliki Presiden berdasarkan pelimpahan Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945.

Gagasan pluralisme terwadahi dalam rapat Komite Nasional Indonesia

---

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD., *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia*, Rineka, Jakarta, 2003 hal. 45



tanggal 16 Oktober 1945. Komite Nasional tersebut mengusulkan agar ia disertai kekuasaan legislatif dan menetapkan GBHN serta hal itu agar disetujui oleh pemerintah. Atas desakan tersebut, Wakil Presiden Muhammad Hatta atas nama Presiden mengeluarkan Maklumat Pemerintah Nomor X Tahun 1945.

Maklumat Pemerintah tersebut memuat diktum yang intinya, sebagai berikut:

- a Komite Nasional Pusat sebelum terbentuk MPR dan DPR (hasil pemilihan umum) disertai kekuasaan legislatif dan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara;
- b Menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubungan dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah badan pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Lahirnya Maklumat Pemerintah Nomor X Tahun 1945 merupakan perwujudan perubahan praktek ketatanegaraan (konvensi) tanpa ada perubahan UUD. Makna Pasal II Aturan Peralihan UUD 1945 telah berubah. Seharusnya Komite Nasional Pusat adalah pembantu Presiden dalam menjalankan kekuasaannya. Semenjak Maklumat Pemerintah tersebut Komite Nasional Pusat berubah fungsi sebagai pengganti MPR dan DPR serta kekuasaan Presiden menjadi berkurang.

Selanjutnya pada tanggal 14 Nopember 1945 pemerintah telah mengeluarkan Maklumat Pemerintah atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Dalam Maklumat Pemerintah tersebut ditegaskan bahwa sistem pertanggungjawaban Presiden kepada MPR menjadi Presiden bersama-sama Menteri-menteri bertanggungjawab kepada parlemen (Komite Nasional Pusat). Akibatnya sistem pemerintahan presidensiil berubah menjadi sistem

pemerintahan parlementer tanpa harus mengubah UUD 1945. Presiden tidak lagi menjadi kepala pemerintahan melainkan hanya sebagai kepala negara. Sekali lagi kekuasaan Presiden dikurangi.

Gagasan pluralistik atau demokrasi yang pluralistik terwakili oleh lahirnya Maklumat Pemerintah Tanggal 14 Nopember 1945. Kedua maklumat tersebut secara mendasar telah berubah sistem ketatanegaraan kearah pemberian porsi yang besar kepada peranan rakyat dalam partisipasinya menyusun kebijakan pemerintahan negara.

Ide untuk mendirikan partai-partai politik sebagai bentuk pemberian kesempatan partisipatif rakyat seluas-luasnya melalui sistem multi partai mendapatkan tempat ketika diterbitkan Maklumat Wakil Presiden Tanggal 3 Nopember 1945. Diterbitkannya Maklumat Wakil Presiden tersebut atas usul Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Intinya bahwa pemerintah menyetujui timbulnya partai-partai politik karena dengan partai-partai politik itulah dapat dipimpin kejalan yang teratur segala aliran yang ada dalam masyarakat bahwa pemerintah berharap supaya partai-partai politik telah tersusun sebelum dilaksanakannya pemilihan anggota badan perwakilan rakyat pada bulan Januari 1946.

Begitu kuatnya paham demokrasi pluralistik pada tahun 1945 1949 yang ditandai sistem multi partai telah mampu meredam sistem politik yang otoriter dengan dominasi peranan pemerintahan negara. Hal itu terbukti bahwa partai-partai politik telah mampu menjatuhkan kabinet yakni Kabinet Syahrir I,II,III, Kabinet Syarifuddin sebagai pengganti Kabinet Syahrir II. Kondisi demikian berlangsung sampai tahun 1947.<sup>8</sup>

Setelah penyerahan kedaulatan pemerintahan Belanda pada tanggal 27 Desember 1949 (KMB), UUD 1945

diganti dengan Konstitusi RIS. Negara RI berubah menjadi negara serikat dengan sistem politik parlementer. Secara konstitusional pemerintahan dengan sistem parlementer disebut sebagai parlementarisme konstitusional. Selama berlakunya Konstitusi RIS tidak banyak kejadian yang berkenaan dengan demokrasi dan peranan negara. Oleh karena keberadaan RIS hanya 8 bulan, saat-saat menuju penyerahan kedaulatan.

Sejak tanggal 17 Agustus 1945, Konstitusi RIS digantikan oleh UUD 1950. bentuk negara serikat berubah menjadi negara kesatuan. Sistem demokrasi liberal yang sebenarnya dimulai pada saat RI dibawah UUD 1950. Akibatnya jatuh banggunya kabinet menjadi pemandangan yang lazim. Menurut Rusdi Kartaprawira, selama periode 1950 - 1959 terdapat 7 kabinet. Hal itu berarti rata-rata umur kabinet kurang dari 15 bulan saja.<sup>9</sup>

Kenyataan seringnya kabinet silih berganti tersebut menimbulkan ketidakpuasan dikalangan politisi. Demikian pula pemerintahan yang tersentralisasi di Jawa banyak menimbulkan kecemburuan sosial pada bagian-bagian lain dari wilayah tanah air. Berbagai bentuk pemberontakan seperti : PRRI Permesta, Kahar Muzakar, DI/TII, Andi Azis dan Andi Selle menjadi bukti keadaan seperti itu.

Dewan Konstituante yang mendapatkan tugas menetapkan dasar negara telah gagal ketika di dalam persidangan kelompok pendukung Pancasila dan kelompok pendukung Islam tak sepaham. Ketidaksepeahaman mereka bertumpu pada usulan agar Piagam Jakarta dimasukkan dalam Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 29 ayat (1) UUD 1945 diamandir, sehingga berbunyi : “ Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dengan kewajiban menjalankan syari'at Islam bagi

pemeluk-pemeluknya“. Kecurigaan bahwa Indonesia akan menjadi negara Islam menjadikan Konstituante gagal mengambil keputusan atas rancangan UUD baru.<sup>10</sup>

Melihat kenyataan adanya lembaga negara yang tidak berfungsi dalam menetapkan UUD, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden tanggal 5 juli 1959. Dalam Dekrit tersebut ditetapkan kembalinya UUD 1945 sebagai konstitusi negara RI sehingga konstruksi mekanisme ketatanegaraan kembali seperti saat UUD 1945 diberlakukan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Sekali lagi mengenai peranan (pemerintahan) negara dalam penyelenggaraan demokrasi terjadi perubahan yang mendasar ketika Ketetapan MPRS No. VIII / MPRS / 1965 menetapkan Demokrasi Terpimpin yang oleh Soekarno dikatakan sebagai demokrasi yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan sebagai landasan pelaksanaan demokrasi di Indonesia.<sup>11</sup> Ide tentang Demokrasi Terpimpin banyak ditentang oleh kelompok oposisi. Mereka menolak gagasan demokrasi semacam itu karena pengertian terpimpin bertentangan dengan demokrasi. Syarat mutlak demokrasi adalah kebebasan sedangkan kata terpimpin justru akan meniadakan atau menghilangkan kebebasan itu sendiri. Demokrasi Terpimpin menuju kearah praktek diktatorial dalam pelaksanaan demokrasi.<sup>12</sup>

Runtuhnya pemerintahan Soekarno selanjutnya digantikan oleh Soeharto di tahun 1968. selama 2 tahun Soeharto menerima tugas dari Soekarno guna menyelesaikan kemelut pemberontakan

---

8 Ibid, hal. 48

9 Rusdi Kartaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Tribisana, Bandung, 1977 hal. 147.

10 Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1981 hal. 197.

11 Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1971 hal. 212- 214.

12 Soempono Djojowadono, *Demokrasi Dalam Pembangunan Di Indonesia*, Prasaran Seminar Demokrasi, FISIP UGM, Yogyakarta, 1958 hal. 18.

Gerakan 30 September / PKI atas dasar Surat Perintah 11 Maret 1966. Keberhasilan tugas Soeharto menimbulkan kepercayaan MPR sebagai simbol tertinggi perwakilan rakyat untuk mengangkatnya selaku Presiden RI.

Pada awalnya pemerintahan Orde Baru dibawah Presiden Soeharto mengedepankan pluralisme dalam menyelenggarakan demokrasi. Langgam sistem politik yang bersifat pluralistik sebagai perlawanan terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara yang otoriter berdasarkan Demokrasi Terpimpin.

Format baru sistem politik Indonesia menemui bentuknya ketika ditetapkan Demokrasi Pancasila sebagai landasan pelaksanaan demokrasi. Demokrasi Pancasila bagi pemerintahan Orde Baru dianggap sebagai langkah pelanggaran integrasi nasional. Berdasarkan Ketetapan MPR No.II/MPR/1983 tentang GBHN, Demokrasi Pancasila diteguhkan dan Pancasila sebagai satu-satunya azas yang mewarnai sistem politik di Indonesia. Formulasi azas tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1988 Tentang Ormas dan Orpol. Bagaimanapun juga kanalisasi kekuatan politik dalam keharusannya untuk menerima Pancasila sebagai satu-satunya azas kurang mencerminkan gagasan pluralisme yang menghendaki keanekaragaman isme di dalam penyelenggaraan demokrasi.<sup>13</sup> Runtuhnya pemerintahan Orde Baru pada tahun 1998 membawa pula hapusnya konsep dan pelaksanaan Demokrasi Pancasila ditanah air.

Penyelenggaraan demokrasi kini bertumpu pada UUD 1945 setelah mengalami amandemen. Secara

redaksional tugas, fungsi dan wewenang DPR sebagai perwujudan aspirasi rakyat masih seperti pengaturan UUD 1945 lama. Perubahan hanya menyangkut sistematika pengaturan, tidak mengenai substansi materi pengaturannya. Pada dasarnya DPR mempunyai fungsi legislasi (pengaturan), pengawasan dan budgeting (anggaran).

Ada satu kritik yang menyangkut sistem pemerintahan negara. Sistem pemerintahan presidensiil yang dipertahankan dalam UUD 1945 setelah amandemen oleh Yusril Ihza Mahendra dan beberapa tokoh lain<sup>14</sup> dipandang perlu diubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Alasannya untuk memberi tempat kepada orang yang mempunyai kharisma dan pengikut tetapi kurang kapabel untuk mengantisipasi sistem multi partai yang tak mungkin menghasilkan pemenang mayoritas mutlak.

Sementara ada pendapat lain yang tetap menghendaki sistem pemerintahan presidensiil. Menurut pendapat tersebut otoritarisme yang menggejala selama ini, bukan disebabkan oleh sistem pemerintahan yang dianut tetapi oleh tidak dielaborasikannya secara ketat prinsip-prinsip konstitusionalisme didalam UUD 1945.

Diakui bahwa UUD 1945 memang membangun sistem executive heavy, mengandung ambigu, terlalu banyak atribusi kewenangan sehingga seringkali penguasa negara menggunakannya guna mengakumulasi kekuasaannya secara terus menerus. Tepatlah kalau dalam Penjelasan UUD 1945 dinyatakan “ yang sangat penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya negara ialah semangat, semangat para penyelenggara negara “. Namun sayangnya kepercayaan tersebut tidak dikawal dengan sistem yang ketat.<sup>15</sup>

Mengenai pelaksanaan demokrasi

---

13 Moh. Mahfud MD. , *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Jakarta, 1999 hal. 236-237.

14 Moh. Mahfud MD, *Op Cit*, , hal. 153.

15 Ibid



setelah amandemen UUD 1945 menunjukkan suatu kemajuan. Terbukti bahwa sebagian besar aspirasi rakyat tentang penyelenggaraan pemerintahan negara telah terakomodir. Sistem pengawasan, regulasi dan budgeting dari DPR berjalan lancar tanpa campur tangan ataupun intimidasi dari kekuasaan atau rezim yang sedang berkuasa.

Hal itu menandakan adanya semangat dari penyelenggara pemerintahan negara untuk tidak keluar dari koridor konstitusi dalam mengartikulasikan demokrasi. *Checks and balances* memang perlu dalam penyelenggaraan negara. Terlalu kuatnya posisi DPR dibanding pemerintah akan

menjadikan ketidakberdayaan pemerintah dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Sebaliknya, terlalu kuatnya pemerintah ketika berhadapan dengan DPR akan menjadikan lemahnya fungsi regulasi, pengawasan dan budgeting.

Untuk menciptakan suasana dinamis dalam penyelenggaraan negara tidak hanya dibutuhkan konstitusi yang memberikan bingkai pengaturan tentang demokrasi tetapi juga adanya kesadaran dari pihak pemerintah maupun DPR untuk tidak terlalu berlebihan dalam berkompetisi. Iktikad baik kedua belah pihak sangat diperlukan, yang terpenting adalah tercapainya tujuan membentuk masyarakat adil dan makmur secepatnya.

### Matrik Rumusan Konstitusi, Konvensi, dan Alasan Penyimpangan Demokrasi

Rumusan Konstitusi, Penyimpangan dan Alasan	UUD 1945 (1945-1949)	Konstitusi RIS (1949-1950)	UUD 1950 (1950-1959)	Kembali Ke UUD 1945 (1959- 1998)	UUD 1945 Setelah Amandemen
Rumusan Konstitusional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem perwakilan bicameral (MPR, DPR)</li> <li>- Sistem pemerintahan Presidensiil (Presiden bertanggung jawab kepada MPR)</li> <li>- Demokrasi dilaksanakan MPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem perwakilan bicameral (MPR &amp; Senat)</li> <li>- Sistem pemerintahan parlementer (Presiden bertanggung jawab kepada Senat)</li> <li>- Demokrasi liberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem perwakilan bicameral (MPR &amp; DPR)</li> <li>- Sistem pemerintahan parlementer (Presiden bertanggung jawab kepada DPR)</li> <li>- Demokrasi liberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem pemerintahan &amp; sistem perwakilan bicameral (MPR, DPR)</li> <li>- Demokrasi dilaksanakan MPR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sistem pemerintahan &amp; sistem perwakilan bicameral (MPR, DPR)</li> <li>- Demokrasi dilaksanakan menurut UUD</li> </ul>
Penyimpangan/konversi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fungsi MPR &amp; DPR dilaksanakan KNIP (Maklumat Pemerintah Nomor X tanggal 16 Oktober 1945)</li> <li>- Sistem pemerintahan parlementer (Presiden bertanggung jawab kepada parlemen / KNIP Maklumat Pemerintah Nomor 14 Nopember 1945)</li> <li>- Demokrasi liberal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tak ada penyimpangan/konversi, karena konstitusi hanya berlaku pendek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gagalnya Dewan Konstituante dalam menetapkan UUD baru</li> <li>- Dekrit Presiden 5 Juli 1959 kembali ke UUD 1945</li> <li>- Sistem pemerintahan presidensiil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pada zaman Orde Lama Demokrasi Terpimpin, diluar rumusan konstitusi</li> <li>- Setelah Orde Baru Demokrasi Pancasila</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tak ada intervensi pemerintah kepada fungsi DPR &amp; MPR, dan sebaliknya</li> </ul>
Alasan Penyimpangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belum terbentuknya lembaga-lembaga negara sesuai kehendak UUD 1945 (Pasal II AP UUD 1945)</li> <li>- Kuatnya paham pluralisme yang ingin memberi kesempatan luas kepada rakyat untuk ikut menentukan kebijakan negara</li> <li>- Sistem multi partai</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Negara dalam keadaan darurat, karena ada lembaga negara yang tak berfungsi dalam menetapkan UUD baru</li> <li>- Kuatnya paham organisme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guna memperkuat posisi pemerintah dengan mengurangi peran DPR &amp; MPR</li> <li>- Kuatnya paham organisme</li> <li>- Demokrasi Terpimpin dan Demokrasi Pancasila bukan bersifat pluralisme</li> </ul>	

Dalam bentuk matrik akan lebih jelas untuk mengetahui faktor-faktor yang mendasari peranan negara dalam mengartikulasikan demokrasi.

## KESIMPULAN

Perkembangan konsep demokrasi tidak dapat dilepaskan dari sejarah munculnya deklarasi Kemerdekaan Amerika pada tahun 1776 dan Perancis tahun 1789. dalam perkembangan konsep demokrasi, tidak dapat dilepaskan dari adanya persamaan hak di depan hukum dan perlindungan hak-hak asasi manusia yang kemudian berkembang dengan pembagian dan pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini juga tidak dapat dilepaskan munculnya konsep Negara hukum. Istilah Negara hukum antara Negara Negara yang menganut system hukum continental dan Negara-negara Anglo Saxon itu berbeda, yaitu *Rechtsstaat*, untuk yang menganut sistem hukum kontinental dan di negara-negara Anglo Saxon, menggunakan istilah *Rule of Law*.

Demokrasi di Indonesia berkembang seiring dengan pergolakan politik yang terjadi setelah kemerdekaan. Perubahan-perubahan konsep demokrasi terjadi mulai dari demokrasi terpimpin, demokrasi parlementer sampai ke demokrasi presidensiil. Namun pada dasarnya, peranan pemerintahan dalam menjalankan demokrasi masih sangat dominant, karena dalam UUD 1945 beserta Amandemennya, mamsih nampak kekuasaan pemerintahan tetap lebih besar dibanding kekuasaan lainnya.

## SARAN

Penerapan demokrasi tidak dapat dilepaskan dari perlindungan hak-hak asasi manusia, oleh karena itu hendaknya

penegakan hukum terhadap hak-hak asasi manusia perlu lebih dipotimalkan lagi.

UUD 1945 beserta amandemen perlu lebih disempurnakan, karena disatu sisi menganut sistem pemerintahan presidensiil, namun disisi lain menganut sistem demokrasi parlementer. Perlu ditinjau kembali besarnya kekuasaan pemerintahan dalam mewujudkan demokrasi.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia*, Studi Sosio Legal Atas Konstituante 1956-1959, Grafiti, Jakarta.2001.
- Amien Rais, *Pengantar Dalam Demokrasi dan Proses Politik*, LP2ES, Jakarta.1986.
- Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta.1981.
- Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Bandung.1982.
- J. Karsil, *Kumpulan UUD di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta.2003.
- Marbun, *Peradilan Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta.2003.
- Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka, Jakarta.2003
- Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Jakarta. 1999.
- Mohammad Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Negara Indonesia*, UGM, Yogyakarta.1970.
- Moh. Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.1971.

Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Rusdi Kartaprawira, *Sistem Politik Indonesia*, Tri Bisana, Bandung. 1977

S. Djojowadono, *Demokrasi Dalam*

*Pembangunan di Indonesia*, Prasarana Seminar Demokrasi, FISIP UGM, Yogyakarta. 1958.

Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung. 1992.